

# EL FISCAL: NOTAS SOBRE ÉTICA Y DEONTOLOGÍA <sup>1</sup>

## *THE PROSECUTOR: NOTES ON ETHICS AND DEONTOLOGY*

JUSTINO ZAPATERO GÓMEZ

*Fiscal del Tribunal Supremo*

**Resumen:** El Ministerio Fiscal, órgano clave del sistema judicial, está adquiriendo creciente protagonismo en España. El mayor conocimiento de las misiones y funciones que el ordenamiento jurídico le encomienda, coincide con el creciente interés – *ad intra* y *ad extra* – acerca del comportamiento ético de los fiscales. El autor propone una actualización de los principios que fundamentan la institución para, desde los mismos, desarrollar los deberes y virtudes de sus miembros: los fiscales.

**Palabras clave:** Ministerio Fiscal, Fiscal, deontología, ética profesional, principios, deberes, virtudes.

**Abstract:** *The Prosecution Service, is an essential authority of the judicially system. It is getting an increasingly importance in Spain. The greatest knowledge of the missions and functions that the legal system's duty, coincides with the increasingly interest "ad intra and ad extra" about the ethical of the prosecutors. The author proposes an update of the principle that supports the institution. In order to develop the duties and behaviours of the members: The prosecutors.*

**Keywords:** *Attorney's General Office, Prosecutor, deontology, professional ethics, principle, duty, behaviours.*

**SUMARIO:** 1. DEONTOLOGÍA, ÉTICA PROFESIONAL, DEBER Y VIRTUD. 2. CONFIGURACIÓN Y PRINCIPIOS DEL MINISTERIO FISCAL. 3. INSTRUMENTOS. 4. REVISIÓN CRÍTICA DE LOS PRINCIPIOS DEL MINISTERIO FISCAL. 5. CONCLUSIÓN.

## 1. DEONTOLOGÍA, ÉTICA PROFESIONAL, DEBER Y VIRTUD

Una de las dificultades a las que se enfrenta todo proceso de comunicación consiste en acordar el significado que se atribuye a los significantes. La adecuada relación entre escritor y lector, exige, que el segundo conozca el sentido en qué el primero emplea las palabras. BENTHAM, el considerado padre de la deontología, advertía sobre el particular que “*una fraseología vaga produce necesariamente ideas*

---

<sup>1</sup> \* Las ideas aquí apuntadas están desarrolladas en el libro del mismo autor: *El Buen Fiscal*, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2019.

*vagas. En manos de hombres bienintencionados es fuente de confusión; en las del mal intencionado, un instrumento de ruina*<sup>2</sup>.

La advertencia resulta especialmente oportuna cuando el tema es la ética y/o la deontología, términos, que frecuentemente se emplean cual si fueran fungibles. A mi entender, en tal confusión influye de manera notable la ausencia de consenso dentro de la comunidad científica sobre el preciso significado. En concreto, sobre deontología, y tal como señala RODRÍGUEZ TOUBES, “*es ya un lugar común en los estudios de deontología profesional advertir que esta noción no tiene un significado claro; y existe el peligro de que las sucesivas opiniones sobre cómo ha de entenderse o incluso definirse estén complicando todavía más el concepto en vez de clarificarlo [...] No hay una convención, sino varias, sobre el significado [...] lo que sí se puede y debe hacer es aclarar qué sentido de la expresión se emplea en cada momento*”<sup>3</sup>.

Desde la acepción inicial, – ciencia de los deberes – existe acuerdo para añadir una segunda e importante precisión, para circunscribir la deontología a los deberes profesionales. A partir de aquí, las divergencias. Se sostiene que la nota esencial es el carácter autónomo de la profesión<sup>4</sup>, la técnica del oficio<sup>5</sup>, la conciencia del profesional<sup>6</sup>, o la intervención del colectivo profesional<sup>7</sup>.

Con la única pretensión de facilitar la interacción con el lector, empleo la acepción más descriptiva que conozco. Posiblemente la menos comprometida; aquella que, desde una visión panorámica del deber, distingue entre: deberes jurídicos y no jurídicos; y, acercando un poco más el objetivo, entre: deontología mayor –impuesta por la norma jurídica, – otra menor – resultante de las normas no jurídicas, propias del colectivo profesional-, y un tercer grupo, en el que se encontrarían las normas individuales, tengan su origen en las ideas religiosas, políticas o en la concepción individual de la vida.

Sin entrar en el sempiterno debate acerca de la distinción entre sistema normativo jurídico y moral; la distinción permite diferenciar entre deberes jurídicos del profesional, los únicos que crean auténticas obligaciones, los únicos que pueden generar responsabilidad disciplinaria, civil o penal. En un plano distinto, los deberes morales, la “moral positiva del colectivo”, aquella que se conforma por los deberes que el colectivo siente como tales. No están recogidos en una norma jurídica, no contienen obligaciones propiamente dichas, no generan responsabilidad disciplinaria, civil ni penal; sin embargo, si generan mecanismos de premio/sanción, de su cumplimiento/incumplimiento resulta el crédito/descredito, prestigio/desprestigio.

<sup>2</sup> BENTHAM, J., *Deontología o Ciencia de la moral*, obra póstuma. Librería de Mallen y Sobrinos, 1836, p. 3.

<sup>3</sup> RODRÍGUEZ-TOUBES MUÑIZ, J., “Deontología de las profesiones jurídicas y derechos humanos”, *Cuadernos Electrónicos de Filosofía del Derecho*, nº 20, 2010.

<sup>4</sup> LEGA, C., *La deontología de la profesión de abogado*, Madrid, Cívitas, 1983, p. 24.

<sup>5</sup> LEGA, C., *La deontología de la profesión de abogado*, op. cit., p. 23.

<sup>6</sup> OLLERO, A., “Deontología jurídica y Derechos Humanos”, *Ética de las profesiones Jurídicas*, AA. VV, Murcia, Tomo I, Universidad Católica San Antonio, p. 55.

<sup>7</sup> DE LA TORRE DÍAZ, F. J., *Deontología de abogados jueces y fiscales. Reflexiones tras una década de docencia*, op. cit., p. 55.

Por último, queda el individual sentido del deber, constantemente enjuiciado por el más riguroso tribunal; el imperativo categórico de la propia conciencia, censor implacable al que no se puede sustraer<sup>8</sup>.

La distinción entre sistemas jurídicos y no jurídicos, en buena medida, se explica desde la existencia de un interés público digno de protección. El legislador interviene porque identifica un interés que, en el caso de la deontología, se concreta en la incidencia que el ejercicio del oficio o profesión tiene en la vida del ciudadano, usuario, o/y administrado. La importancia de los bienes implícitos en dicha relación, modulan o habrían de modular, la intervención del legislador<sup>9</sup>.

En el caso del fiscal, la importante incidencia que su actuación tiene en el ciudadano es clara, por tanto, la intervención del Poder político para regular sus deberes está plenamente justificada. Deberes sobre los que ni el Ministerio Fiscal ni sus integrantes tienen poder de disposición. Carecen de competencia para regularlos “a la baja”, pueden, por el contrario, -y aquí se entra en el terreno de la deontología-, regularlos “al alza”. El Ministerio Fiscal, contemplado como órgano, dispone de instrumentos para crear deberes; sus miembros, los fiscales, pueden comprometerse voluntariamente en el desarrollo o ampliación de ciertos deberes relacionados con su oficio.

Un último apunte en torno al concepto de deontología, en esta ocasión, para destacar la permeabilidad entre deberes jurídicos y no jurídicos. Dos ejemplos para ilustrar tal trasvase. El artículo 49 EOMF concibe como deber que los miembros del Ministerio Fiscal residan “*en la población donde tengan su destino oficial. Sólo podrán ausentarse con permiso de sus superiores jerárquicos*”. No parece preciso entrar en mayor detalle para advertir que la actual configuración de las ciudades y los avances en lo que a los medios de transportes, han vaciado de sentido la norma. En sentido contrario, el contraste entre el tenor del Estatuto del Ministerio Fiscal y la realidad en lo que al empleo de medios ofimáticos se refiere. Frente a la ausencia de cualquier referencia a tal deber en la norma, la Carta del Derechos del Ciudadano ante la Administración de Justicia apostó, ya en 1981, por una Justicia tecnológicamente avanzada, idea en la que insiste el Consejo de Europa, concretamente el Consejo Consultivo de Jueces Europeos, en su Informe 14 (2011).

Así como la deontología tiene su referencia en el deber, la ética profesional se ocupa del ser, de los principios, valores y virtudes propios del rol, profesión u oficio. La ética traza el horizonte, define el marco ideal de la profesión; mientras que la deontología, se ocupa del deber en sus diferentes variantes. La primera, posibilita el análisis crítico, aporta razones para el cambio, guía e inspira el entendimiento y ejercicio del deber. PAUL RICOEUR explica con claridad las dos direcciones en que actúa la ética profesional, “*corriente arriba*” (para fundamentar) y “*corriente abajo*”

---

<sup>8</sup> Tal distinción es compatible, debe conjugarse y completarse con la distinción kantiana entre normas autónomas, que surgen en el individuo desde el imperativo categórico de su propia conciencia, el obrar como si tu máxima debiera servir al mismo tiempo de ley universal con todos los seres racionales; y, en un plano distinto, las normas heterónomas que proceden de una autoridad externa.

<sup>9</sup> ZAPATERO GÓMEZ, V., El arte de legislar, Pamplona, Thomson Aranzadi, 2009, p. 45.

(para aplicar). En la primera dirección, aporta respuestas sobre la fundamentación y sentido del rol, sobre los deberes asociados a su ejercicio; corriente abajo, permite acudir a los principios éticos para orientarse en el ejercicio del oficio, para ajustar del mejor modo posible, actuación concreta y profesión<sup>10</sup>.

Al igual que ocurriría con la deontología, la ética que aquí interesa es la profesional. Tal entendimiento es una opción, uno de los posicionamientos posibles en un debate no cerrado. La naturaleza de esta colaboración no permite entrar en detalle. Tal posición pretende ser coherente con aquel presupuesto que restringe el interés a aquello que incide en la relación oficio - ciudadano/administrado. Optar por lo profesional, no por lo individual, implica, haciendo un juego de palabras, apostar por el buen fiscal, no por el fiscal bueno<sup>11</sup>.

El trio de conceptos esenciales se completa con la virtud, entendida, como aquel rasgo del carácter o disposición propia del buen profesional. La preocupación por la virtud es una constante en la historia. LICURGO (Siglo IX a. C), estableció para Esparta costumbres que le dispensaban de dictar leyes<sup>12</sup>. TOCQUEVILLE las calificaba como “hábitos del corazón”, para sostener que *“después de la idea de la virtud, yo no conozco idea más bella que la de los derechos, o más bien, ambas ideas se confunden. La idea de los derechos no es otra cosa que la idea de la virtud introducida en el mundo político”*<sup>13</sup>.

Sobre el mundo de la justicia, un amplio catálogo de obras se ha ocupado, desde la literatura, el ensayo o el pensamiento general, de las virtudes que han de acompañar a quienes, desde diferentes oficios, se relacionan con la misma. Dos citas puntuales, dos clásicos, FEIJOO detallando en La balanza de Astrea los consejos *“de un anciano togado a un hijo suyo recién elevado a la toga”*<sup>14</sup>, y los que don Quijote propone a Sancho sobre el modo de administrar justicia en la ínsula Barataria. Ya en nuestro tiempo, una cita puntal a CALAMANDREI quien afirmaba que *“el deber de legalidad ha de ir precedido de “la conciencia moral de la necesidad de obedecer las leyes”*<sup>15</sup>.

<sup>10</sup> RICOEUR, P., Lo justo, Madrid, Caparros, 2001, p. 47. DOMINGO MORATALLA, Agustín, Ética de la investigación, Barcelona, Herder, 2018, p. 85.

<sup>11</sup> SAVATER, F., Ética, política, ciudadanía, P. 31. Lo importante para el piloto es saber despegar, volar y aterrizar correctamente, y toda su moralidad, la vida privada y sus relaciones con los demás, si fracasa, en llevar bien el avión no sirven absolutamente para nada.

<sup>12</sup> ROUSSEAU J. J., Discurso sobre el origen y los fundamentos de la desigualdad entre los hombres, trad. Melitón Bustamante Ortiz, Barcelona, Península, Ediciones de bolsillo, 1973, p. 97. “Salvo en Esparta, donde la ley velaba principalmente por la educación de los niños, donde Licurgo estableció costumbres que casi le dispensaban de añadir unas leyes –las leyes por lo general menos fuertes que las pasiones frenan a los hombres sin cambiarlos, [...] un país en que nadie eludiera el cumplimiento de las leyes ni nadie abusara de la magistratura no tendría necesidad ni de magistrados ni de leyes”.

<sup>13</sup> TOCQUEVILLE, A., De la democracia en América, trad. de Dolores Sánchez, Barcelona, Colecciones RBA I. 2005. 2ª parte, capítulo VI.

<sup>14</sup> FEIJOO, B. J., Teatro crítico universal / Tomo tercero. Discurso undécimo. Balanza de Astrea, o recta administración de la Justicia. Biblioteca Feijoniana. Proyecto Filosofía en español. Edición digital de las Obras de Feijoo© 1997 www.filosofia.org.

<sup>15</sup> CALAMANDREI, P., Sin legalidad no hay libertad, trad. de Perfecto Andrés Ibáñez, Madrid, Trotta, 2016, p.72.

En el terreno del derecho blando, la Declaración de Londres sobre Deontología Judicial, aprobada por la Asamblea General de la RECJ, relaciona los valores y virtudes con los que se pretende responde a la pregunta: *¿qué esperan del juez la sociedad y los ciudadanos?*”; pregunta que cabe reformular *¿qué esperan del fiscal la sociedad y los ciudadanos?*, lo que lleva a preguntarse, si como Menón sostenía ante Sócrates, “*cada profesión, cada edad, cada acción, tiene su virtud particular*”<sup>16</sup>. Cuestión que merece una respuesta positiva pues, junto a virtudes compartidas con otras profesiones, existen otras, propias de sus principios y funciones.

Ética profesional, deontología y virtud son vías orientadas hacia una meta común: la profesionalidad; idea o virtud que, como sostiene Adela Cortina, cualifica el trabajo y al buen profesional<sup>17</sup>, sea cual sea la profesión<sup>18</sup>. Si bien, por respecto a la profesión, apartándome del diccionario, me limito a las legales<sup>19</sup>.

## 2. CONFIGURACIÓN Y PRINCIPIOS DEL MINISTERIO FISCAL

Tras estas precisiones, es momento de conocer al fiscal; análisis que ha de realizarse desde los principios, misiones y funciones que configuran la institución. El Ministerio Fiscal, elemento principal de la arquitectura jurídico – constitucional y actor necesario del sistema judicial; es un órgano joven, en perspectiva temporal, “*adolescente*”, según MAIER<sup>20</sup>. A diferencia de la función de juzgar que es una constante en la historia, han de transcurrir siglos para la aparición del fiscal. Sin entrar en el debate acerca de sus orígenes, omitiendo las referencias a aquellas figuras históricas con las que pudiera tener algún parecido; en España, el antecedente más homologable al actual se encuentra en el siglo XVIII. Concretamente, el 10 de noviembre de 1713, fecha en la que Felipe V promulga el Decreto sobre la planta del Consejo y sus Tribunales, -parte de los Decretos de Nueva Planta- en los que se crea el Fiscal General del Consejo de Castilla, con un objetivo primario: que en todos los territorios sobre los que se extendía el poder real en materia de tribunales no hubiese diferencias en nada.

<sup>16</sup> PLATÓN, Menón o de la virtud, edición a cargo de Manuel Fernández de la Cueva, Madrid, Vivelibro, 2012, p. 16.

<sup>17</sup> CAMPS, V., Virtudes públicas, Espasa Calpe, Madrid, 1990, p. 32.

<sup>18</sup> Prescindiendo de antecedentes más remotos, no está más recordar el interés de los ilustrados españoles del siglo XIX por las Escuelas de artes y oficios, centros cuya creación, según publicación de la Gaceta de Madrid, acaece el 8 de mayo de 1871 en la que se justifica como “entre las diferentes cuestiones que en la época actual preocupan a los Gobiernos de todos los países y que afectan profundamente a la manera de ser de la Instrucción pública en España, no hay ninguna de tanto interés ni de tan grande trascendencia como la que se refiere a la educación e instrucción del artesano y del obrero, que sólo por medio de la educación, la instrucción y el trabajo puede llegar a la emancipación suspirada”.

<sup>19</sup> DRAE, En la tercera voz recoge lo siguiente: adj. *Dicho de una persona: Que practica habitualmente una actividad, incluso delictiva, de la cual vive. Es un relojero profesional. U. t. c. s. Es un profesional del sablazo.*

<sup>20</sup> MAIER, J.B., “El Ministerio Público ¿Un adolescente?”, en Julio B. Maier (compilador) El Ministerio Público en el proceso penal, Buenos Aires, Editorial Ad-hoc S. R. L. VV. AA. 1993, pp. 17 a 37.

Su marco normativo esencial se conforma por el artículo 124 de la Constitución, y la Ley 50/1981, de 30 de diciembre, por la que se regula el Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal, norma que convive con el Reglamento Orgánico del Ministerio Fiscal, aprobado por Decreto 437/1969, de 27 de febrero.

Dispone el artículo 124 CE:

1. *El Ministerio Fiscal, sin perjuicio de las funciones encomendadas a otros órganos, tiene por misión promover la acción de la justicia en defensa de la legalidad, de los derechos de los ciudadanos y del interés público tutelado por la ley, de oficio o a petición de los interesados, así como velar por la independencia de los Tribunales y procurar antes estos la satisfacción del interés social.*
2. *El Ministerio Fiscal ejerce sus funciones por medio de órganos conforme a los principios de unidad de actuación y dependencia jerárquica y con sujeción, en todo caso, a los de legalidad e imparcialidad.*
3. *La ley regulará el estatuto orgánico del Ministerio Fiscal.*
4. *El Fiscal General del Estado será nombrado por el Rey, a propuesta del Gobierno, oído el Consejo General del Poder Judicial.*

Describe las misiones que le encomienda, identifica cuatro principios y regula el modo de nombramiento del Fiscal General del Estado. Siendo importante lo que dice, no llega a configurar un modelo, no contiene un auténtico diseño. El constituyente, “consecuencia de la dificultad intrínseca de la pretensión más que del intento consciente de dejar a la Institución en una posición indefinida”, delegó tal configuración al legislador ordinario<sup>21</sup>. Desde el pragmatismo, eludió la elaboración de un modelo, decisión que ha propiciado un debate sobre su naturaleza jurídica y posición en la estructura del Estado, aun abierto.

El artículo 124. 3 CE se desarrolla por el Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal del año 1981, reformado en numerosas ocasiones con reformas de distinto calado. Una de las más importantes, la Ley 24/2007 de 9 de octubre, introduce su consideración como “*órgano de relevancia constitucional*”<sup>22</sup>, calificación con amplia proyección hacia la autonomía del Órgano, cuestión, como después señalaré, de notable importancia.

Los revolucionarios franceses escribieron en el Acta Constitucional de 24 de junio de 1793, la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, que “*un pueblo tiene siempre derecho de revisar, reformar y cambiar su Constitución. No puede una generación sujetar a sus leyes a las generaciones futuras*”<sup>23</sup>. Como siglos después sostuviera entre nosotros ORTEGA Y GASSET, “*el sentir común de una época [...] las vidas de los diferentes periodos, siempre va supeditada a las creencias en cada tiem-*

<sup>21</sup> FISCALÍA GENERAL DEL ESTADO. Memoria 1978, p. 16 y 17.

<sup>22</sup> ESTATUTO ORGANICO DEL MINISTERIO FISCAL. Art. 2. Uno “El Ministerio Fiscal es un órgano de relevancia constitucional con personalidad jurídica propia, integrado con autonomía funcional en el Poder Judicial ...”.

<sup>23</sup> CONSTITUCIÓN FRANCESA, artículo 28.



po<sup>24</sup>. Vivo y actual el debate sobre la reforma constitucional, resulta oportuno recordar que aquí, en el diseño del Ministerio Fiscal, también hay una tarea pendiente.

El marco normativo del Ministerio Fiscal se completa con el Reglamento/Decreto 437/1969, de 27 de febrero de 1969 por el que se aprueba el Reglamento Orgánico del Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal. Basta leer la fecha para advertir que se aprobó en un momento histórico que nada tiene que ver con el presente; por otra parte, resulta obvio que es el Reglamento del anterior Estatuto. La cita cobra sentido, si se añade que el Estatuto Orgánico vigente - el de 1981 - faculta al Gobierno “*para que en plazo de un año y a propuesta del Ministro de Justicia, dicte el Reglamento que desarrolle la presente Ley*” (Disposición final primera). Treinta y ocho años después, tal reglamento no se ha dictado.

La situación descrita constituye un obstáculo y al tiempo un aliciente para reflexionar sobre ética y deontología. Dificultad, por la indefinición del modelo, por la ausencia de un marco normativo completo y actualizado de deberes; por ello, haciendo de la necesidad virtud, la reflexión ética y deontológica se revela como un instrumento útil para clarificar principios, valores y deberes. Poniendo en valor las enseñanzas de las últimas décadas y abiertos a lo que la sociedad demanda en el presente, tal cometido se presenta como oportunidad. No se trata de inventar principios, valores o deberes, sino de adaptarlos al sentir, necesidades y demandas de nuestro tiempo. Del mismo modo que la historia del arte enseña que el distinto uso de unos mismos materiales - piedra, madera, tierra, agua - ha permitido construir edificios en los más diferentes estilos - clásico, románico, gótico, barroco, etc., -, conjugando de distinta forma valores y principios, la sociedad va adaptando respuestas a inquietudes. Reinterpretando, adentrándose sin prejuicios, propiciando, si es preciso, el renacimiento de ideas caídas en desuso, lanzando la mirada, sin complejos, hacia el futuro. Ética y deontología del fiscal obliga reflexionar sobre el sentido y concreción de conceptos básicos como legalidad, imparcialidad, integridad, lealtad, a echar la vista atrás hacia conceptos como el de *auctoritas* o disciplinas como la retórica u oratoria, a mostrarse abierto ante nuevos retos, como pueden ser las nuevas tecnologías.

### 3. INSTRUMENTOS

Para cumplir tal cometido, el primer e ineludible instrumento es la ley. Conforme al artículo 48 EOMF, los fiscales “*antes de tomar posesión de su primer destino, prestarán promesa o juramento de guardar y hacer guardar la Constitución y las leyes*”. Donde dice leyes, debe entenderse ordenamiento jurídico, incluyendo la jurisprudencia, que como dispone el 1. 6 CC “*complementa el ordenamiento jurídico con la*

---

<sup>24</sup> ORTEGA Y GASSET, J., Discursos políticos, Madrid, Alianza Editorial, 1974, p. 66 “En estas épocas críticas puede una generación condenarse a la histórica esterilidad por no haber tenido el valor de licenciar palabras recibidas, los créditos agónicos, y hacer en su lugar la enérgica afirmación de sus propios credos, nuevos sentimientos. Como cada individuo, cada generación, si quiere ser útil a la humanidad ha de comenzar por ser fiel a sí misma”. La idea se desarrolla en las obras del mismo autor, El tema de nuestro tiempo y En Torno a Galileo.

*doctrina que, de modo reiterado, establecen al interpretar y aplicar la ley, la costumbre y los principios generales del derecho*". En este punto, resulta oportuno destacar la importancia de las sentencias del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, muy particularmente por la incidencia en la doctrina del Tribunal Constitucional, Tribunal Supremo y resto de órganos judiciales. Sus resoluciones tienen concreta repercusión sobre aspectos particulares de principios, deberes y virtudes de los fiscales.

Aunque no aparece en el artículo 1. 6 CC, el fiscal tiene como fuente necesaria -en materia de deber- la doctrina, que de la Fiscalía General del Estado mana en forma de instrucciones, circulares y consultas.

Parte significativa del tema objeto de estudio se encuentra en lo que se conoce como Derecho blando. No es posible siquiera citar los números textos que conforman este ámbito; la pluralidad de fuentes, su abundante caudal, frecuentemente reiterado, dificultan tal tarea que, en todo caso, excede de los límites de estas páginas. De estos textos, -universales, regionales y nacionales-, merecen destacarse los elaborados en el entorno del Consejo de Europa, más concretamente, las recomendaciones del Comité de Ministros<sup>25</sup> y las Opiniones del Consejo Consultivo de Fiscales Europeos<sup>26</sup>. Siguiendo en el Consejo de Europa, tienen notable importancia, las Pautas Europeas sobre Ética y Conducta para Fiscales adoptadas en la 6ª Conferencia de Fiscales Generales de Europa (Budapest, 29-31 de mayo 2005), conocidas como "Las Directrices de Budapest". A nivel universal, han de tomarse en consideración, las Directrices sobre la función de los fiscales, aprobadas en 1990 durante el Octavo Congreso de Naciones Unidas sobre prevención del delito y tratamiento del delincuente; las reglas de responsabilidad profesional y declaración de derechos y deberes de los fiscales adoptados por la de Asociación Internacional de Fiscal en 23 de abril de 1999; los principios de Bangalore sobre Ética judicial (2002), y un largo listado de textos, siendo uno de los últimos, el Informe del Relator Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados, presentado el 24 de junio de 2019 ante el Consejo de Derechos Humanos, Asamblea General de Naciones Unidas<sup>27</sup>.

---

<sup>25</sup> Recomendación nº 10 (2000) del Comité de Ministros a los Estados Miembros sobre los códigos de conducta de los funcionarios públicos, de 11 de mayo de 2000. Recomendación nº 19 (2000) 19, del Comité de Ministros a los Estados Miembros sobre el papel del Ministerio Fiscal en el sistema de Justicia penal, de 6 de octubre de 2000. Son algunos ejemplos.

<sup>26</sup> El Consejo Consultivo ha emitido 13 opiniones, tratan sobre: 1ª Medios para mejorar la cooperación internacional en materia penal (2007), 2ª Medios alternativos (2008), 3ª El papel del Ministerio Fiscal fuera del sistema penal (2008), 4ª Jueces y Fiscales en una sociedad democrática (2009), 5ª El Ministerio Fiscal y la justicia de menores (2010), 6ª Relaciones entre el Ministerio Fiscal y la Administración penitenciaria (2011), 8ª El Fiscal y los medios de comunicación (2013), 9ª Normas y principios europeos sobre los fiscales (2014), 10ª El papel del Fiscal en la investigación penal (2015), 11ª Calidad y eficacia del trabajo de los fiscales, y compromiso en la lucha contra el terrorismo y la criminalidad grave y organizada (2016), 12ª Víctimas y 13ª Independencia, responsabilidad y ética de los fiscales (2018).

<sup>27</sup> Consejo de Derechos Humanos 41er período de sesiones 24 de junio a 12 de julio de 2019 Tema 3 de la agenda. Promoción y protección de todos los derechos humanos, civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, incluido el derecho al desarrollo. Independencia de los magistrados y abogados.



Un fiscal prusiano pasó a la historia por su manifiesto hartazgo de la tarea de los juristas científicos; con frase contundente afirmaba VON KIRCHMANN, que, “*tres palabras rectificadoras del legislador convierten bibliotecas enteras en basura*”<sup>28</sup>. No es así. El tema que nos ocupa tiene una importante deuda y necesita de los autores que, desde la ciencia del derecho, especialmente desde el derecho procesal, administrativo, filosofía del Derecho y, muy especialmente, la ciencia administrativista, ayudan a entender el Ministerio Fiscal como órgano integrante de la estructura jurídico – política del Estado de derecho “complejo” y al fiscal, como “empleado público”.

La ética profesional del fiscal es parte de la ética social. Ética que, como sostenía Aranguren, parte de la aliedad que no de alteridad, se concibe desde el “*alius*” no desde el “*alter*”, se justifica desde un ciudadano tan desconocido como real<sup>29</sup>. Tal entendimiento justifica apelar al Estatuto Básico del Empleado Público<sup>30</sup>, conforme a cuyo artículo 4 “*las disposiciones de este Estatuto sólo se aplicarán directamente cuando así lo disponga su legislación específica al siguiente personal: Jueces, Magistrados, Fiscales y demás personal funcionario al servicio de la Administración de Justicia*”. De especial interés, el artículo 53, principios éticos<sup>31</sup>, y el 54, normas de conducta<sup>32</sup>.

---

<sup>28</sup> KIRCHMANN, J. H. Von, La jurisprudencia no es ciencia, trad. Antonio Truyol Serra, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1983, p. 29.

<sup>29</sup> LÓPEZ ARANGUREN, J. L., “Ética social y función moral del Estado”, Conferencias del Ateneo de la Laguna, 1 1962, p. 8.

<sup>30</sup> «BOE» núm. 261, de 31/10/2015. Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público.

<sup>31</sup> Artículo 53. Principios éticos.

1. Los empleados públicos respetarán la Constitución y el resto de normas que integran el ordenamiento jurídico.

2. Su actuación perseguirá la satisfacción de los intereses generales de los ciudadanos y se fundamentará en consideraciones objetivas orientadas hacia la imparcialidad y el interés común, al margen de cualquier otro factor que exprese posiciones personales, familiares, corporativas, clientelares o cualesquiera otras que puedan colisionar con este principio.

3. Ajustarán su actuación a los principios de lealtad y buena fe con la Administración en la que presten sus servicios, y con sus superiores, compañeros, subordinados y con los ciudadanos.

4. Su conducta se basará en el respeto de los derechos fundamentales y libertades públicas, evitando toda actuación que pueda producir discriminación alguna por razón de nacimiento, origen racial o étnico, género, sexo, orientación sexual, religión o convicciones, opinión, discapacidad, edad o cualquier otra condición o circunstancia personal o social.

5. Se abstendrán en aquellos asuntos en los que tengan un interés personal, así como de toda actividad privada o interés que pueda suponer un riesgo de plantear conflictos de intereses con su puesto público.

6. No contraerán obligaciones económicas ni intervendrán en operaciones financieras, obligaciones patrimoniales o negocios jurídicos con personas o entidades cuando pueda suponer un conflicto de intereses con las obligaciones de su puesto público.

7. No aceptarán ningún trato de favor o situación que implique privilegio o ventaja injustificada, por parte de personas físicas o entidades privadas.

8. Actuarán de acuerdo con los principios de eficacia, economía y eficiencia, y vigilarán la consecución del interés general y el cumplimiento de los objetivos de la organización.

9. No influirán en la agilización o resolución de trámite o procedimiento administrativo sin justa causa y, en ningún caso, cuando ello comporte un privilegio en beneficio de los titulares de

#### 4. REVISIÓN CRÍTICA DE LOS PRINCIPIOS DEL MINISTERIO FISCAL

El análisis de los principios que configuran el Ministerio Fiscal ha de abordar la evolución experimentada por el concepto de legalidad, para advertir como, frente a la idea propia del modelo napoleónico, -aplicación formal de la norma, concibiendo al fiscal como puro legalista-, en nuestros días; y porque así resulta de la Constitución, al fiscal se le reclama que aplique esas normas de acuerdo con los valores superiores del ordenamiento jurídico, entran en juego los principios. Como se decía en el I Libro Blanco<sup>33</sup>, *“el principio de legalidad nunca puede ser entendido de manera estética o puramente formalista. Desde la perspectiva del MF, la sujeción a dicho principio supone el examen constante de la normatividad legal en el contexto de su*

---

los cargos públicos o su entorno familiar y social inmediato o cuando suponga un menoscabo de los intereses de terceros.

10. Cumplirán con diligencia las tareas que les correspondan o se les encomienden y, en su caso, resolverán dentro de plazo los procedimientos o expedientes de su competencia.

11. Ejercerán sus atribuciones según el principio de dedicación al servicio público absteniéndose no solo de conductas contrarias al mismo, sino también de cualesquiera otras que comprometan la neutralidad en el ejercicio de los servicios públicos.

12. Guardarán secreto de las materias clasificadas u otras cuya difusión esté prohibida legalmente, y mantendrán la debida discreción sobre aquellos asuntos que conozcan por razón de su cargo, sin que puedan hacer uso de la información obtenida para beneficio propio o de terceros, o en perjuicio del interés público.

<sup>32</sup> Artículo 54. Normas de conducta. 1. Tratarán con atención y respeto a los ciudadanos, a sus superiores y a los restantes empleados públicos.

2. El desempeño de las tareas correspondientes a su puesto de trabajo se realizará de forma diligente y cumpliendo la jornada y el horario establecidos.

3. Obedecerán las instrucciones y órdenes profesionales de los superiores, salvo que constituyan una infracción manifiesta del ordenamiento jurídico, en cuyo caso las pondrán inmediatamente en conocimiento de los órganos de inspección procedentes.

4. Informarán a los ciudadanos sobre aquellas materias o asuntos que tengan derecho a conocer, y facilitarán el ejercicio de sus derechos y el cumplimiento de sus obligaciones.

5. Administrarán los recursos y bienes públicos con austeridad, y no utilizarán los mismos en provecho propio o de personas allegadas. Tendrán, asimismo, el deber de velar por su conservación.

6. Se rechazará cualquier regalo, favor o servicio en condiciones ventajosas que vaya más allá de los usos habituales, sociales y de cortesía, sin perjuicio de lo establecido en el Código Penal.

7. Garantizarán la constancia y permanencia de los documentos para su transmisión y entrega a sus posteriores responsables.

8. Mantendrán actualizada su formación y cualificación.

9. Observarán las normas sobre seguridad y salud laboral.

10. Pondrán en conocimiento de sus superiores o de los órganos competentes las propuestas que consideren adecuadas para mejorar el desarrollo de las funciones de la unidad en la que estén destinados. A estos efectos se podrá prever la creación de la instancia adecuada competente para centralizar la recepción de las propuestas de los empleados públicos o administrados que sirvan para mejorar la eficacia en el servicio.

11. Garantizarán la atención al ciudadano en la lengua que lo solicite siempre que sea oficial en el territorio.

<sup>33</sup> I LIBRO BLANCO SOBRE EL MINISTERIO FISCAL, Ministerio de Justicia, 1996.

*realidad social e histórica y su alcance constitucional*". En términos parecidos, el Fiscal General del Estado al presentar la Memoria 1983, afirmaba que "*al fiscal le corresponde proponer y reclamar ante los Tribunales que todos los huecos y lagunas que deja siempre abiertos cualquier sistema de normas jurídicas se colmen con esa idea de justicia que se desprende de nuestra Constitución*".

También el segundo principio funcional del Ministerio Fiscal, -la imparcialidad- ha de ser reexaminado. Siempre lo ha sido; los procesalistas han denunciado su incoherencia. CALAMANDREI<sup>34</sup> denunciaba "*el absurdo psicológico*" de quien debe ser parcial como un abogado, y como guardador de la ley, imparcial como el juez; y, Carnelutti planteando la ya célebre pregunta de si construir una parte imparcial no sería como reducir un círculo a cuadrado<sup>35</sup>. La incoherencia que denunciaban los clásicos italianos, no han sido los únicos<sup>36</sup>, se mantiene, evidenciando una tarea pendiente en la que sería esclarecedor delimitar tres conceptos: objetividad, neutralidad e imparcialidad.

La imparcialidad es un principio que, en puridad, corresponde al tercero, al juzgador. En estructura del proceso, la jurisprudencia - TEDH, TC y TS - concibe al tercero desde el desinterés, desde la equidistancia con el objeto del proceso, exigiéndole que el acercamiento al *thema decidendi* se lleve a cabo sin haber tomado postura con él. Tal entendimiento no cuadra con la misión del fiscal. A éste le ha de caracterizar la objetividad, entendida como el medio por el que se relacionan los hechos con el ordenamiento jurídico. La objetividad del fiscal es el único modo a emplear para postular el cumplimiento de la norma, para defender la legalidad. El artículo 124. 1 CE le encomienda "*actuar en defensa de los derechos de los ciudadanos y del interés público tutelado por la ley*". La evolución del ordenamiento jurídico pone de manifiesto el creciente desarrollo de esta idea<sup>37</sup>.

En los dos principios denominados orgánicos -dependencia jerárquica y unidad de actuación- se advierte con claridad la evolución desde 1978/1981. La sociología puede evidenciar los cambios experimentados en conceptos claves al respecto. Autoridad, poder, órdenes, mando, motivación, transparencia son conceptos que permiten evidenciar los cambios experimentados en la relación jerárquica durante las últimas décadas. Junto a tal evolución, la visión *ad intra* de la Institución permite advertir una estructura mucho más extensa y compleja<sup>38</sup>.

<sup>34</sup> CALAMANDREI, P., Elogio de los Jueces escrito por un abogado, Madrid, Góngora Editorial, 1936, p. 40.

<sup>35</sup> CARNELUTTI, F., "Poner en su sitio al Ministerio Público", op. cit., p. 21.

<sup>36</sup> GOLDSCHMIDT, W., "La imparcialidad como principio básico del proceso: parcialidad y la parcialidad", Revista de Derecho Procesal, 1950, op. cit., GÓMEZ ORBANEJA, E., y HERCE QUEMADA, V., Derecho Procesal Penal, op. cit., p. 54.

<sup>37</sup> Por citar un solo ejemplo, la Circular 2/2010 FGE, Acerca de la intervención del Ministerio Fiscal en el orden civil para la protección de los consumidores y usuarios, señala en sus conclusiones que, "... además, de conformidad con el artículo 15.1 párrafo segundo de la LEC., el Fiscal podrá personarse y ser parte en los procedimientos ...".

<sup>38</sup> En el año que se aprueba el Estatuto, 1981, había en torno a 300 fiscales, conforme al Real Decreto 255/2019, de 12 de abril, la plantilla cuenta con 2.553 fiscales, en sus tres categorías. De mayor calado son las consecuencias de la reforma estructural, aparición de nuevos órganos:

No basta con repensar los principios constitucionalizados. La configuración del Ministerio Fiscal exige el desarrollo de aquellos que durante las últimas décadas han acreditado su potencial, concretamente, el denominado quinto principio: la autonomía funcional, resultante de conjugar independencia absoluta en la tramitación del caso concreto y dependencia del Poder político – Ejecutivo y Legislativo - en la determinación de los objetivos de política criminal. Definición que resulta de los artículos 7 y 8 del EOMF y está presente en los informes del CCPE<sup>39</sup>, entre los que destaca por su precisión la Opinión 4(2009) del Consejo Consultivo de los Fiscales Europeos.

La propia Constitución cuenta con otros principios que han de ser de gran ayuda en la materia. Especial interés merece el artículo 103. 1º en su referencia a los principios de coordinación, eficacia, descentralización y también el de desconcentración. Precisamente, en este último caso, para tener claro hacia donde no puede avanzar el Ministerio Fiscal, pues como dice el artículo 22.1 EOMF “*es único para todo el Estado*”.

La legalidad ordinaria también aporta principios de gran interés y utilidad. La Ley del Régimen Jurídico del Sector Público, del (TR) Estatuto Básico del Empleado Público, la Ley de Transparencia y Buen Gobierno son algunos ejemplos. Se trata de normas en las que aparecen principios como objetividad, lealtad, responsabilidad por la gestión, simplicidad y claridad, eficiencia en la utilización de los recursos públicos, confidencialidad o austeridad, por citar algunos de los más significativos.

## 5. CONCLUSIÓN

Descubrir y describir el fiscal ideal, imaginar el fiscal ideal, idear al buen fiscal, necesariamente ha de hacerse desde los principios, valores y funciones del Órgano, del Ministerio Fiscal. Ética profesional y deontología encuentran sentido y se justifican desde el cumplimiento del rol, no desde el concreto y particular entender del fiscal.

En España, está pendiente la tarea de fijar un modelo de Ministerio Fiscal, tarea que bien puede avanzar reflexionando, o en su caso, actualizando sus principios orgánicos y funcionales, añadiendo aquellos que sea preciso.

Identificados los principios del Órgano, el siguiente paso es más sencillo. Se trata de proyectarlos hacia el fiscal, tarea para la que se dispone de numerosos instrumentos, todos ellos, desde la propia realidad – moral interna del colectivo – y hacia el objetivo final: hacer realidad, en su más amplia extensión, la idea de Estado social y democrático de Derecho.

---

Fiscalías de Comunidades Autónomas, de Área, especialidades; creación/consolidación de las especialidades.

<sup>39</sup> Opinión nº 4 (2009) del Consejo Consultivo de Fiscales Europeos (CCPE) sobre Jueces y Fiscales en una sociedad democrática, de 15 de diciembre de 2009.